美國史諾登案驚爆國安危機

中央警察大學恐怖主義研究中心主任 汪毓瑋

世上任何國家想要永續存在及不要遭受被侵略或被顛覆等之危害，均會以保護其涉及擬定與實施政治、軍事、經濟、社會等各政策有關之「國家機密」作為最重要的努力目標，因而會傾全力防阻「第三國」或其他「非國家行為者」透過各種途徑取得，因為一旦喪失了這些機密且「常不易發現」，不僅會危及國家安全，也無法保障必須履行憲法所彰顯之保護人權的國家基本功能；同時，為了強化各項政策之「最佳實踐」以尋求國家之不斷強大與發展，也必然想要掌握第三國或其他非國家行為者之企圖、謀劃與行動才可能預為反制，因此，也會努力地期盼取得這些行為者之「機密」。而此兩個層面之工作，亦是任何國家所必要履行的基本功能，前者就是反情報，在我國傳統稱之為保防；後者就是情報，兩者功能設計不同、主要目標不同、工作重點不同，亦各有不同之法律依據而相輔之。

若僅以美國為例，美國在 1947 年 7 月 26 日生效的《國家安全法》指出，「情報」這一個名詞包括了「國外情報」與「反情報」。並定義了「國外情報」是意味與外國政府、外國組織、外國人、國際恐怖主義活動之能力、企圖或行動有關的資訊；而「反情報」則意味著蒐集資訊與執行行

動，以對付來自於或代表外國政府、外國組織、外國人或國際恐怖主義活動之間諜、其他情報活動、破壞活動或是暗殺。解讀此定義，顯示出兩個層面之重要意義，第一、在國外情報的層面，該法並沒有將國內民眾作為情報定義的主要對象，而全部是聚焦於來自外國的實體，包括了國家行為者與非國家行為者、組織或是個人之情報活動，亦包括了恐怖主義活動，且均是針對外國人。雖然由其意義揣測，在執行不友善行為時，並不排除這些外國實體之行動一定不會涉及到本國的人民，但亦隱含了只能透過間接、而不能直接將情報活動加諸於本國人民之上；第二、在反情報層面，可以理解情報就是取得資訊之活動，但是反情報則在比較上更是聚焦於多樣化之反制行動，層面更廣，行動聚焦的主體更多元，隱含要投入更多資源與能力。亦即是針對外國實體針對本國所有活動之反制作為，且明確了間諜只是反情報之一環而已。亦即反情報不應只是聚焦於抓間諜，還有更多之其他情報活動。

且由於國家行為者與非國家行為者之威脅與時俱進，為了能夠有效地應對，可以發現不論是美、英、德等歐洲國家或是中國大陸、日本等亞洲國家莫不針對威脅演化而重新擬訂或修正反情報法律，並進行相對應體制之修正且給予適當授權，同時亦強化國會的監督以尋求國家的長治久安及保護民權。例如美國 1917 年之《間諜法》、《反情報加強

法》，英國 1989 年之《安全局法》、《調查權力規定法》，德國 1950 年之《聯邦憲法保護法》、《軍事反情報法》，日本 1952 年之《破壞活動防止法》、《強化反情報機能基本方針》，中國大陸 2014 年之《反間諜法》等均屬之；且相應這些法律的授權，亦適時強化反情報單位之威脅預防能力，例如美國之聯邦調查局、英國之軍情五處、德國之聯邦憲法保護局與軍事反情報局、日本之公安調查廳與國家公安委員會下之警察系統的反間諜機構、及中國大陸之國家安全部等。這些法律亦均有防範濫權或人權救濟之條文；且因為前述民主國家不斷完善國會監督，而可以更大避免或防止這些機構之侵權行為。

檢視美歐國家近年發生的內部安全失靈或是間諜的案件，例如當 2013 年 6 月，美國「國家安全總署」雇員史諾登竊取 150 萬份機密文件且切香腸似地選擇性公布一些內容並獲得俄羅斯庇護後，雖然其不斷公開自白且被拍成電影是為了捍衛民權所採取之自以為義的行動，並有美國民權團體要求歐巴馬總統在任期終了前能對其特赦；但是美國眾議院「情報委員會」歷經兩年調查，而在 2016 年 9 月公布的調查報告中，明確定調史諾登就是一個不折不扣的叛國者。且認為他對於美國所造成的傷害迄今仍沒有結束，報告也提出五點視為是關鍵性之定論：

第一、史諾登的行為造成了國家安全的巨大傷害，且所偷取的大量資料沒有一件是與衝擊到人民的隱私利益有關，反而是涉及了軍事、國防與情報等之符合美國對手國，包括了中國大陸、伊朗、北韓與俄羅斯或恐怖主義組織之更大利益。例如 2016 年 6 月，俄羅斯議會之「國防與安全委員會」副主席就曾經公開的表示：「史諾登與俄國政府確實分享了情報」。

第二、史諾登絕對不是一位「吹哨者」。因為依照《1998 年情報圈吹哨者保護法》的規定，公開洩露機密資訊，並不能賦予揭露者之吹哨者定位。但若是曾向適當的執法或是監督人員-包含國會所揭露的機密資訊涉及了欺騙、浪費、濫用或其他非法行為，就可能符合吹哨者條件，且要對其提供重要的保護。史諾登並沒有像他自己所說的，曾有多次向國家安全總署官員表達關切可能之違法情報蒐集行為；也從沒有向監督人員有過類似的揭露舉動。但是他竊取檔案的行為，卻侵害了數千名政府公務員與契約商的隱私與刪除了他們的身份證明資訊、也盜用了同事的存取密碼且蒐尋同事的個人硬碟資料等，均是對於隱私的最大傷害。

第三、在史諾登開始大量下載機密文件的前兩個禮拜，他還因為在工作場所的爭吵，而被國家安全總署的管理者訓斥。史諾登經常因為

其工作行為之不當，而受到其管理者之規勸，例如 2012 年 6 月，就曾因為電腦如何更新也應該要進行管理，以免遭受電子郵件的威脅一事被指責。且史諾登雖然公開表示是因為 2013 年 3 月，聽到國家情報首長克萊柏在國會聽證會時之一些「關鍵點」的說詞，才開始下載資料，但是實情卻絕非如此，他早已開始不法之竊密行為。

第四、史諾登本來就是且仍然是一個連續的「誇大者」與「造假者」。從他的就職紀錄與說詞等之證據，就可以顯示出是有企圖的說謊模式。例如他說無法完成陸軍基本訓練是因為腿斷了，但實情是脛骨裂開；他說有取得高中的同等學歷，但事實是沒有；他說曾經是中情局的「資深顧問」，但實際只是一位「電腦技師」；而他獲得新的國家安全總署工作，是因為誇大了學經歷及偷取了雇員測試的答案；2013 年 3 月，他告知上司要治療癲癇而離開工作，但實際上他帶著偷來的機密資料到了香港。

第五、眾議院情報委員會仍然擔心，事件發生迄今，國家安全總署與整個情報圈並沒有完成極小化另一個可能未經授權揭露風險之工作。因此，已經分別從 2014 年至 2017 年之情報授權法中，要求情報圈資訊安全之持續改善。

從公部門層面之國家安全或是私部門層面之公司營利角度言，史諾

登當然是任何組織或團體所要防範的「內賊」而無庸置疑，但他到底是人權捍衛者？還是間諜？基於不同的價值觀，卻仍有不同的定調。人權團體堅信，因為他的勇敢揭露，因此，必然會被曾經工作的機構所不斷抹黑已是想當然耳之事，所以仍給予支持與同情；但是亦有人基於不斷公布資料的查證與大量文獻的檢閱及相關人士之訪談工作，而懷疑史諾登可能是俄國或中國大陸的間諜，例如愛德華·傑伊·愛普斯坦在其《美國如何失掉其機密：愛德華．史諾登，這個人與盜竊》專書中所描述的，當然也有人抨擊該書中所提出之證據仍不夠充分且有太多的臆測等。

史諾登竊密事件所影響的不僅只是美國之國家安全利益的損傷及對於人權侵蝕之抨擊，亦影響了德國與英國之形象與後續相關改革作為。例如 2015 年 3 月，德國線上雜誌「明鏡」（Spiegel）亦揭露，德國並非完全是美國全球竊聽之受害者，也可能是加害者，因為「聯邦情報局」竟然也系統性地針對其全球的盟友進行間諜行為，而並非是來自美國情報機構之要求。2017 年 2 月 18 日，總理梅克爾在國會針對此情報弊案之聽證會中指出，德國情報機構存有技術與組織上之缺失，並將實施改革而能達到更加透明化與有效率。但因為沒有承認情報單位非法竊聽所犯下的嚴重錯誤及違反了法律，且沒有表示已學到了教

訓與要求原諒及保證永不再犯，而遭受到媒體與反對黨的大肆抨擊。同時，媒體亦要求不僅是總理辦公室要更佳有效地管理情報單位；亦應有特定的國會機構來執行管理，例如可以取得必須要調查的所有情報文件，且能夠訪談有助調查之情報單位的工作人員等。2017 年 2 月 19 日，英國媒體亦報導，隨著政府公布《保護官方資料》文件之內容，顯示雖然史諾登揭露的文件顯示，英國的政府通訊總部與美國的國家安全總署聯手進行全球情報竊聽且分享情資，但是國會已檢討《1989 年官方機密法》，間諜罪行之內容可能不僅只是傳遞國家機密資訊，也包括了獲得或蒐集此等資訊，因此記者也可能會被視為是間諜，因為擁有國家機密而被判 14 年之刑期，而不能再以「公共利益防衛」來保護自己；同時，或將於今年執行之《調查權力法》亦將合法的擴大監視作為，情報單位可以使用駭客手段駭入在英國之外的設施與網路，也可以存取與分析整個資料而不論是私人公司或是公共組織。

前述之事實描述，顯示出這些標榜民主與人權之美歐國家政府為了確保國家安全及獲取最大的國家利益，不惜對於不論是否友邦或敵對國家均同時進行實體或是網路空間之情報竊密工作；且應對於威脅變化，也不斷地強化反情報工作所需要之法律授權，而必然進行相關法律之擬訂或修正。也從未因為遭受違反民主與人權之抨擊，就弱化了

反情報工作之革新及賦予這些機構更大的權利以確保內部安全。但同時，國會之監督機制，不論在廣度與深度上也更加地拓展，而盼能夠盡量減少可能波及之人權或隱私的侵害行為。睽諸 2011 年，「維基解密」曾經揭露了美國對於我國政治人物之蒐情與機敏談話之綜整分析報告，雖然當事人均否認，但國安體系應該是要有後續之防範設計、或警告外國不得在我國國內從事情報工作之要求與持續進行監視，然而若無法律來加以明定，則要落實可能也有相當困難。近期，隨著《核彈！間諜？CIA：張憲義訪問紀錄》一書之出版，張氏亦受訪辯解其「沒有背叛國家或台灣人民的利益」，但是作為在職的軍人、且當年是拿國家公費出國深造，卻被美國中央情報局吸收之行為應該要如何定論？更重要的是迄今軍方仍有派遣優秀軍官出國深造機制，但相對要想在外國能夠有效地防範我國學官被外國情報機構吸收之作法與資源可能必須特別設計與配套。

每一個國家均應該將處理外國情報能力作為國家安全威脅評估的最重要一環，而為了達成此目標，就必須要有一個更宏觀的視野去檢討這些涉及之機構、過程與政策，才可能使作為國家權力有效工具之反情報範疇下的保防工作可以適得其所而發揮應有的功能。同時，對於間諜的調查是一個費時又費力的工作，需要詳細分析、監視、翻譯、資

產開發、情報蒐集和其他的多樣活動。而此也意味著從事反情報工作之巨大工作量，且如果真的有間諜正在活動，要把這些人找出來也要經過數年的時間才能展現可能的成果。另從法律的角度檢視，間諜案的成立也是非常困難。因此，除非國家的領導者有洞見，且將保防工作之鎖定外國情報能力視為一個長期必須處理的最優先事項，國家安全才可能得到真正的保障。

當前我國所面對之威脅仍然多樣，且利用各種途徑進行潛伏並伺機而動，因此，任何一位作為國家的領導者當然必須正視，因為攸關了人民的福祉，而無關個別政黨之黨派意志。例如羅賢哲案發生後經由檢討，當時之馬總統也曾經要求法務部思考擬定保防專法之可能性，因此持續委由法務部調查局研擬目前之《保防工作法草案》實無關「拍馬拍」，只是盡其既定法律職掌及維護國內安全專業之能量，而捨我其誰之必然性。更應該得到國內不同政黨之充分支持及廣納各界之意見討論，才能期盼客觀的使保防法制化更趨於完善。同時，也要持續向大眾說明，以防止思考層次不同之「非對應」比擬以往在戒嚴時期依於《動員戡亂時期臨時條款》之政治偵防或是人二復辟的共同記憶。且經歷了兩次政黨輪替，我國民主實已更趨成熟，市民社會之普遍性法律素養、公務員之依法行事、媒體監督均受國際肯定，因此應有更大的

信心推動反制外諜等之應對威脅、規範授權、及保障民權的保防專法，因為該法絕不是針對良善且守法國人之「抓耙子法」。

情報與保防工作不同，因此在國家安全之範疇下兩者必須明確分工而整合，不但全面性地防範各項威脅，且兩者亦非主從而是協作關係，並非情報主導保防而是各有不同任務及想要達成之目標。我國雖已有《國家情報工作法》來規範情報工作，但該法卻不能賦予保防工作應有職權及發揮保防之最大能量，反而將保防窄化成某種配合情報之手段與工具，致「戰略保防」之整全設計與落實永遠無法達成。又機密保護僅是保防之其中一項業務，然涉及了先期防範內賊等之準備及能動的發掘徵候等多項必要設計，此卻非現有之《國家機密保護法》所能涵蓋。《刑法》雖有外患罪等之規定，但仍是執法與事發後之懲處而非反情報之預防以防阻發生之設計。美歐等國家亦均有此等情報、機密保護及刑法等之相關法律，但是無礙於此等國家仍必要之另訂反情報專法，且不斷地因應威脅演化以修正或強化。亦即在國家安全與人權保護之平衡思考下，安全之事前預防功能及執法之事後懲處各有其不同設計脈絡，且均是民主國家完善法制化所必要擬定之法律。